

Décision n° 2015-502 QPC du 27 novembre 2015

Syndicat Confédération générale du travail

(Modalités de répartition, entre les organisations syndicales de salariés, des crédits du fonds paritaire alloués au titre de la mission liée au paritarisme)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 septembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 389127 du 14 septembre 2015) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour le syndicat Confédération générale du travail (CGT) portant sur le 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail.

Dans sa décision n° 2015-502 QPC du 27 novembre 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots : « *de façon uniforme pour les organisations syndicales de salariés et* » figurant dans la seconde phrase du 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et évolution des dispositions contestées

1. – Le financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs avant la réforme du 5 mars 2014

Avant la réforme du 5 mars 2014, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs disposaient de plusieurs sources de revenus :

- des ressources propres : cotisations des adhérents, revenus financiers ;
- des subventions publiques, notamment l'aide apportée par l'État pour la formation économique, sociale et syndicale des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales et pour le financement de la formation des conseillers prud'hommes ;
- des ressources issues du paritarisme, notamment les ressources reçues au titre de la participation à la gestion paritaire de certains organismes chargés de la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques (sécurité sociale, assurance-

chômage, retraite complémentaire, insertion des demandeurs d'emploi ou des personnes handicapées, formation professionnelle, logement).

Le système de financement des organisations syndicales et patronales a été l'objet de nombreuses critiques. En ce sens, il ressort des travaux parlementaires sur la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale que « *si l'obligation de transparence financière des comptes des organisations syndicales et patronales a permis d'améliorer la lisibilité de leur financement, des sources de confusion et d'opacité demeurent, qui nuisent grandement aux organisations elles-mêmes. En effet, les financements issus du paritarisme obéissent à des règles aussi diverses qu'il existe d'organismes gérés paritairement, et les fondements juridiques de ces financements sont souvent fragiles, relevant parfois davantage de l'usage que d'une règle solidement établie* »¹.

2. – La réforme du 5 mars 2014

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a, dans le chapitre III (« *Financement des organisations syndicales et patronales* ») de son titre II (« *Démocratie sociale* »), procédé à une refonte du système de financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs.

S'agissant, en particulier, du financement du paritarisme, cette réforme répond aux vœux formulés par les organisations syndicales représentatives signataires de la position commune du 9 avril 2008 : « *Pour ce qui concerne les subventions relevant du paritarisme, il convient de fixer, au niveau national interprofessionnel, les principes que doivent respecter les conseils d'administration des différentes instances concernées pour l'attribution des dites subventions.*

« *Il y a lieu à cet effet de préciser les fondements juridiques de ces dotations, de renforcer le lien avec leur objet et d'en préciser le formalisme afin de rendre toute sa transparence à ce mode de financement* »².

En particulier, il s'est agi pour le législateur « *de fixer un nouveau cadre de financement des organisations syndicales et patronales par la mise en place [d'un fonds paritaire ad hoc qui centralise l'ensemble des ressources des syndicats professionnels], en définissant précisément la nature des ressources*

¹Rapport n° 1754 de M. Jean-Patrick Gille fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2014.

² Art. 15-3 de la position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

qui lui sont affectées, ainsi que la gouvernance d'ensemble de ce nouveau système tant dans la répartition des fonds qu'il sera amené à opérer que dans leur contrôle »³.

À cette fin, l'article 31 de la loi du 5 mars 2014 a inséré, dans le code du travail, de nouveaux articles L. 2135-9 à L. 2135-18 qui déterminent le régime du « *Financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs* » (section 3).

* L'article L. 2135-9 crée un fonds paritaire destiné à recueillir l'ensemble des ressources des syndicats professionnels.

* Le paragraphe I de l'article L. 2135-10 est relatif aux ressources de ce fonds. Il s'agit : d'une contribution unique des employeurs privés assise sur la masse salariale, dont le taux doit être fixé par un accord conclu entre les organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau national et interprofessionnel et agréé par le ministre chargé du travail ou, à défaut, par décret (1°) ; d'une participation volontaire d'organismes à vocation nationale gérés de façon paritaire (2°) ; d'une subvention de l'État (3°) ; le cas échéant, de toute autre ressource prévue par des dispositions législatives ou réglementaires ou par accord (4°).

* L'article L. 2135-11 est relatif aux activités constitutives de missions d'intérêt général que le fonds paritaire contribue à financer :

– son 1° est relatif à la mission liée au paritarisme : « *La conception, la gestion, l'animation et l'évaluation des politiques menées paritairement et dans le cadre des organismes gérés majoritairement par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs* ». Le Premier ministre a précisé, dans son mémoire en défense devant le Conseil d'État, qu'« à terme l'objectif est (...) de recouvrir potentiellement un périmètre large : la formation professionnelle (organismes paritaires collecteurs agréés, OPCA), l'assurance chômage (UNEDIC), les retraites complémentaires (AGIRC-ARRCO), le logement, le handicap, également le périmètre de la sécurité sociale, etc. » ;

– son 2° est relatif à la mission de participation à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques ;

– son 3° est relatif à la mission de formation des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales ;

³ Rapport n° 1754 de M. Jean-Patrick Gille précité.

– son 4° ouvre la possibilité de contribuer au financement de toute autre mission d'intérêt général à l'appui de laquelle sont prévues d'autres ressources.

* L'article L. 2135-12 est relatif aux bénéficiaires des crédits. Son 1° mentionne, « *au titre de l'exercice de la mission mentionnée au 1° du même article L. 2135-11* », les organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, leurs organisations territoriales, les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multi-professionnel ainsi que celles qui sont représentatives au niveau de la branche.

* L'article L. 2135-13, dont le 1° est contesté par le syndicat requérant, est relatif à la répartition, mission par mission, des crédits du fonds paritaire entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs.

Cette répartition est opérée selon des modalités distinctes pour chacune des trois missions d'intérêt général assurées par les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs :

– son 1° est relatif aux modalités de répartition des crédits du fonds destinés à la mission liée au paritarisme. Ces fonds sont répartis « *À parité entre les organisations syndicales de salariés, d'une part, et les organisations professionnelles d'employeurs, d'autre part, au titre de la mission mentionnée au 1° de l'article L. 2135-11, au niveau national et au niveau de la branche. Les modalités de répartition des crédits entre organisations syndicales de salariés, d'une part, et entre organisations professionnelles d'employeurs, d'autre part, sont déterminées, par voie réglementaire, de façon uniforme pour les organisations syndicales de salariés et en fonction de l'audience ou du nombre des mandats paritaires exercés pour les organisations professionnelles d'employeurs* » ;

– son 2° est relatif aux modalités de répartition des crédits du fonds destinés à la mission liée à la participation des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs aux politiques publiques relevant de la compétence de l'État. Ces fonds sont répartis « *sur une base forfaitaire identique, fixée par décret, pour chacune des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, et sur une base forfaitaire identique d'un montant inférieur, fixée par décret, pour chacune des organisations syndicales de salariés dont la vocation statutaire revêt un caractère national et interprofessionnel et qui ont recueilli plus de 3 % des suffrages exprimés lors des élections prévues au 3° de l'article L. 2122-9 et pour chacune des*

organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multi-professionnel mentionnées à l'article L. 2152-2, au titre de la mission mentionnée au 2° de l'article L. 2135-11 » ;

– son 3° est relatif aux modalités de répartition des crédits du fonds destinés à la mission liée à la formation des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales. Ces fonds sont répartis *« Sur la base d'une répartition, définie par décret, en fonction de l'audience de chacune des organisations syndicales de salariés dont la vocation statutaire revêt un caractère national et interprofessionnel et qui ont recueilli plus de 3 % des suffrages exprimés lors des élections prévues au 3° de l'article L. 2122-9, au titre de la mission mentionnée au 3° de l'article L. 2135-11 ».*

Ainsi, s'agissant de l'enveloppe attribuée au titre de la mission liée au paritarisme, le 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail, qui était renvoyé au Conseil constitutionnel, prévoit, dans sa première phrase, une répartition à parité entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs puis, dans sa seconde phrase, une répartition uniforme entre les organisations syndicales de salariés d'une part, et une répartition en fonction de l'audience ou des mandats paritaires exercés pour les organisations professionnelles d'employeurs d'autre part.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 22 juin 2015, le syndicat CGT, à l'appui de son recours pour excès de pouvoir contre le décret n° 2015-87 du 28 janvier 2015 relatif au financement mutualisé des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, a posé une QPC ainsi rédigée : *« En prévoyant que les crédits du fonds paritaire au titre de la mission mentionnée au 1° de l'article L 2135-11 du code du travail sont répartis de façon uniforme entre les organisations syndicales de salariés et en fonction de l'audience ou du nombre de mandats paritaires exercés pour les organisations professionnelles d'employeurs, l'article L. 2135-13 1° dudit code méconnaît-il le principe d'égalité, tel qu'il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ? ».*

Par une décision du 14 septembre 2015 (n° 389127), le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC visant le 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail. Il a relevé que *« le moyen tiré de ce que la différence entre les modalités de répartition des crédits entre les organisations syndicales de salariés, d'une part, et entre les organisations professionnelles d'employeurs, d'autre part, méconnaît le principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 soulève une question*

relative à la portée de cette disposition constitutionnelle qui, sans qu'il soit besoin pour le Conseil d'État d'examiner le caractère sérieux du moyen invoqué, sur ce fondement, à l'encontre des dispositions législatives en cause, doit être regardée comme nouvelle au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ».

Le syndicat Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE–CGC) et le syndicat Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT–FO) sont intervenus à la QPC renvoyée au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs soulevés par le syndicat requérant

Le syndicat requérant articulait deux griefs. Il soutenait qu'en traitant de la même manière toutes les organisations syndicales de salariés sans tenir compte de leur différence de représentativité, les dispositions contestées méconnaissent la liberté syndicale et le principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail garantis par les sixième et huitième alinéas du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Il soutenait également qu'en prévoyant des règles de répartition des crédits du fonds paritaire entre les organisations syndicales de salariés se distinguant de celles retenues pour les organisations professionnelles d'employeurs, ces dispositions instituent, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, une différence de traitement injustifiée entre ces deux catégories d'organisations.

B. – La restriction du champ de la QPC

Les dispositions du 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail sont relatives aux modalités de répartition des crédits du fonds paritaire alloués aux organisations syndicales de salariés et aux organisations professionnelles d'employeurs au titre de la mission liée au paritarisme. Elles posent à cet égard deux règles. La première phrase de ce 1° prévoit une répartition des crédits à parts égales entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs. La seconde phrase de ce 1° prévoit des modalités distinctes de répartition des deux enveloppes : répartition à parts égales entre les organisations syndicales de salariés ; répartition différenciée entre les organisations professionnelles d'employeurs, en fonction de leur audience ou du nombre de mandats paritaires exercés.

Le syndicat requérant ne critiquait pas le principe de la répartition des crédits à parité entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs. Il ne critiquait pas non plus les modalités de répartition des crédits alloués aux organisations professionnelles d'employeurs.

Dans sa décision commentée, le Conseil constitutionnel a donc restreint le champ de la QPC aux seuls mots : « *de façon uniforme pour les organisations syndicales de salariés et* » figurant dans la seconde phrase du 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail (cons. 3).

C. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – La jurisprudentielle constitutionnelle relative à la liberté syndicale et au principe de participation des travailleurs

Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose :

« 6. *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix* ».

« 8. *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

En vertu d'une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge qu'il incombe au législateur de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par le Préambule de 1946, les modalités de leur mise en œuvre⁴.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'égalité devant la loi est formulée par un considérant de principe bien connu : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte*

⁴Décisions n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, *Loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, cons. 7 et 8, n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 25, et n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 4.

soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »⁵. En revanche, ce principe ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes.

Avant la décision commentée, le Conseil constitutionnel ne s'était encore jamais expressément prononcé sur la question du respect du principe d'égalité entre organisations professionnelles d'employeurs et organisations syndicales de salariés.

Lorsque le législateur traite des ensembles différents qui, pris isolément, forment un tout, de sorte qu'il n'est pas possible d'envisager séparément certaines de leurs parties pour les comparer, le Conseil constitutionnel juge, très classiquement, que le législateur traite différemment des situations différentes.

À ce titre, le Conseil constitutionnel considère par exemple, en matière de fonction publique, que le principe d'égalité entre fonctionnaires s'applique au sein de chaque corps et non entre les différents corps qui composent la fonction publique⁶, ou encore en matière de droit civil, que le principe d'égalité n'impose pas d'uniformiser les régimes juridiques de la caution simple et de la caution solidaire⁷ ou, en droit de la sécurité sociale, que, compte tenu des différences entre les règles de tarification des établissements de santé selon leurs catégories, des règles de modulation de ces tarifs peuvent être différentes entre ces mêmes catégories⁸.

Dans toutes ces hypothèses, le Conseil constitutionnel reconnaît une liberté au législateur qui conserve la faculté d'appliquer des dispositions différentes à des personnes qui relèvent de ces régimes juridiques distincts. L'application de cette jurisprudence suppose que les ensembles soient délimités de manière suffisamment nette et qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur la frontière entre ces ensembles.

D. – L'application à l'espèce

Dans la décision du 27 novembre 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord examiné les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté syndicale et

⁵ Voir, récemment, la décision n° 2015-496 QPC du 21 octobre 2015, *Association Fondation pour l'École (Établissements d'enseignement éligibles à la perception des versements libératoires effectués au titre de la fraction dite du « hors quota » de la taxe d'apprentissage)*, cons. 5.

⁶ Voir la décision n° 76-67 DC du 15 juillet 1976, *Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires*. Voir également, en dernier lieu, la décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université (Composition de la formation restreinte du conseil académique)*.

⁷ Décision n° 2014-447 QPC du 6 février 2015, *Époux R. (Effet du plan de redressement judiciaire à l'égard des cautions)*, cons. 6.

⁸ Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 68

du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, qu'il a écartés après avoir considéré « *qu'en prévoyant que les crédits du fonds paritaire sont répartis de manière uniforme entre les organisations syndicales de salariés, les dispositions contestées, loin de porter atteinte à la liberté syndicale et au principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, mettent en œuvre ces exigences constitutionnelles* » (cons. 5).

Il a ensuite examiné le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Les dispositions contestées instaurent une différence de traitement entre les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs pour la répartition des crédits du fonds paritaire attribués à chacune de ces deux catégories d'organisations au titre de la mission de gestion du paritarisme.

Le Conseil constitutionnel a considéré que cette différence de traitement correspond à une différence de situation. Il a ainsi relevé que « *les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ont pour objet la défense des droits et des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des salariés, pour les premières, et des employeurs, pour les secondes* » (cons. 7).

L'article L. 2131-1 du code du travail dispose que « *les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts* ». En ce sens, il faut relever que la différence entre les organisations patronales, d'un côté, et les organisations syndicales, de l'autre, ne pose pas de question délicate de frontière. Ces deux ensembles sont regardés comme distincts par l'ensemble de la législation applicable à ce qu'il est convenu d'appeler le « dialogue social ». Outre le champ de la négociation collective, les partenaires sociaux peuvent, sous condition de représentativité, participer à différentes instances nationales ou locales qui remplissent des fonctions de gestion, de concertation ou d'association à l'action des pouvoirs publics, dans lesquelles les organisations syndicales et les organisations patronales forment deux « blocs ».

Le Conseil constitutionnel a donc considéré « *que la nature des intérêts que ces deux catégories d'organisations défendent les place dans une situation différente au regard des règles qui organisent le paritarisme ; qu'ainsi, en prévoyant que le montant des crédits alloués aux organisations syndicales de salariés au titre de la mission liée au paritarisme est réparti de façon uniforme*

entre elles, alors même que d'autres règles sont prévues pour la répartition du montant des crédits alloués aux organisations professionnelles d'employeurs à ce titre, le législateur a traité différemment des situations différentes » (cons. 7).

Le Conseil constitutionnel a ensuite relevé que « *cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établi* » (cons. 7). En retenant un critère de répartition uniforme des crédits entre les organisations syndicales de salariés, le législateur a prévu une règle d'attribution des crédits qui est cohérente avec le financement des missions liées à la gestion du paritarisme.

Par voie de conséquence, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

Après avoir indiqué que « *les mots "de façon uniforme pour les organisations syndicales de salariés et" figurant dans la seconde phrase du 1° de l'article L. 2135-13 du code du travail (...) ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (cons. 8), le Conseil les a déclarés conformes à la Constitution.